

11. *Парубін К. О.* Нормативно-правове забезпечення інформатизації міліції України / К. О. Парубін // *Право і безпека.* – 2012. – № 1 (43). – С. 168–171.
12. *Плішкін В. М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В. М. Плішкін. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
13. Положення про інформаційну раду управління Міністерства внутрішніх справ України в Тернопільській області. Затверджено наказом № 421 УМВС України в Тернопільській області від 27.07.2010 р. – Режим доступу : <http://umvsu.gov.te.ua/?menu=info&id=1>.
14. Про затвердження Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010 – 2014 років : Наказ МВС України від 29 липня 2010 р. № 347. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua>.
15. Про затвердження Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України : Наказ МВС України № 436 від 12 жовтня 2009 р. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua>.
16. Стан інформаційно-аналітичного забезпечення ГУМВС України в Харківській області. – Режим доступу : <http://www.police.kharkov.ua>.

Надійшла до редколегії 21.09.2012 р.

УДК 35.073.51

Ю. В. НЕСТЕРЯК

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Досліджено процес становлення інформаційного законодавства і розвитку державної інформаційної політики України, зокрема у сфері засобів масової інформації (ЗМІ). Проаналізовано основоположні засади державної інформаційної політики України, що дає змогу визначити пріоритетні напрями розвитку і вдосконалення державної політики у сфері ЗМІ, а також узагальнити основні фактори впливу на ефективність державної інформаційної політики в умовах розвитку інформаційного суспільства.

Ключові слова: державна інформаційна політика України, інформаційне суспільство, національний інформаційний простір, інформаційне законодавство, нормативно-правове забезпечення інформаційної політики.

The article examines the process of information legislation and the development of national information policy of Ukraine, particularly in the media (media). Analysis of the fundamental principles of state information policy of

Ukraine helps identify priority areas of development and improvement of state policy in the media, to identify and summarize the main factors influencing the efficiency of state information policy in the emerging information society.

Key words: public information policy of Ukraine, information society, the national information space, information legislation, regulatory and legal framework for information policy.

Основоположні засади державної інформаційної політики у сфері засобів масової інформації як і державної політики в будь-якій іншій сфері формуються на основі вивчення законодавчого досвіду демократичних держав і власного досвіду, осмислення конкретних процесів суспільного життя, стаючи по суті їх реальним відображенням. Набуваючи сили конституційних норм, законів і підзаконних актів, основоположні засади державної інформаційної політики сприяють оптимізації дій суспільства та держави, політичних сил і окремого індивіда, мають ознаки вимог і забезпечують вибір у прийнятті рішень, виходячи із загальнолюдських і національних інтересів. Отже, постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями полягає в необхідності систематизації законодавчої і нормативно-правової бази з питань державної інформаційної політики України, зокрема у сфері засобів масової інформації, визначення пріоритетних напрямів її вдосконалення та узагальнення основних факторів впливу на ефективність державної інформаційної політики в умовах розвитку інформаційного суспільства.

Аналіз досліджень і публікацій із зазначеної проблеми підтверджує, що дослідженню стратегій інформаційного суспільства, аналізу інформаційного законодавства та інформаційної політики різних країн ще наприкінці минулого століття почали приділяти величезну увагу відомі зарубіжні дослідники Н. Вінер, Д. Белл, Е. Бредлі, П. Бурдє, Б. Гунтер, М. Дженіс, М. Кастельс, Р. Кей, М. Май, М. Маклюен, Т. Пітерсон, Ф. Сіберт, У. Шрам та багато ін.

Усвідомлення того, що стан і темпи впровадження новітніх інформаційних технологій в Україні не відповідають світовим тенденціям розвитку спонукало вітчизняних учених, дослідників і законотворців до комплексного аналізу законодавчого досвіду демократичних держав і власного законодавства. Тож над розробкою основоположних засад національної інформаційної політики з кінця 90-х рр. ХХ ст. працюють авторитетні українські дослідники О. Гриценко, С. Демський, І. Жилаєв, М. Згуровський, О. Зернецька, О. Картунов, А. Качинський, О. Литвиненко та ін.

Водночас серед невирішених раніше частин загальної проблеми є системне вивчення становлення інформаційного законодавства і розвитку державної інформаційної політики України.

Метою статті є аналіз нормативно-правового забезпечення державної інформаційної політики в Україні та розроблення підходів до його систематизації.

Узагальнення основних факторів впливу на ефективність державної інформаційної політики в умовах розвитку інформаційного суспільства.

З проголошенням незалежності в 1991 р. Українська держава відчула нагальну потребу у формуванні національного інформаційного простору, який до цього формувався і функціонував відповідно до інформаційної та ідеологічної політики СРСР. Вийшовши з-під опіки партійних органів і відмовившись від комуністичної ідеології, журналістські колективи ніяких інших ідейних настанов не отримали. Водночас, до середини 1990-х рр. українські ЗМІ були фактично поза впливом як політичних партій, так і державних органів у зв'язку з політичною неструктурованістю українського суспільства та домінуванням тези про обов'язкову опозиційність ЗМІ діючій владі, яку поділяли на той час більшість українських політиків і державних діячів. Відносна всюдозволеність діяльності в інформаційній сфері дає підстави характеризувати цей період як першу хвилю неорганізованого і непрогнозованого становлення і розвитку українських ЗМІ.

Виходячи з положень статті 34 Конституції України, яка гарантує кожному громадянину право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань та проголошує право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію будь-яким законним способом, починаючи з прийнятого ще 2 жовтня 1992 р. Закону України “Про інформацію”, ціла низка Законів України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про телебачення і радіомовлення”, “Про інформаційні агентства”, “Про рекламу”, “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”, “Про основи національної безпеки України” та ряд інших визначили і в цілому врегулювали відносини в інформаційній сфері.

Уже в Законі України “Про інформацію”, на думку вітчизняних експертів, було утверджено інформаційний суверенітет України, сформовані правові засади міжнародного співробітництва в галузі інформації, закріплено право громадян на інформацію [2, с. 8]. Згідно з Законом України “Про інформацію”, інформаційна діяльність – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави. Цим же Законом вперше визначено державну інформаційну політику як “сукупність основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації” і передбачено, що “державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції” [Там же, с. 44]. Законом також визначені головні напрями державної інформаційної політики.

Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” створив правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації в Україні, встановив державні гарантії їх свободи відповідно до Конституції України, чинного законодавства і визнаних Україною міжнародно-правових документів [Там же, с. 73].

Основні принципи державної політики у сфері телебачення і радіомовлення визначено Законом України “Про телебачення і радіомовлення”, в якому наголошено, що “держава створює умови для забезпечення засобами телерадіомовлення культурних та інформаційних потреб громадян України, а також потреб етнічних українців, які проживають за межами України” [2, с. 90]. З метою реалізації та додержання вимог у галузі телебачення і радіомовлення цим же Законом та Законом України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” визначено правові засади створеної Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення, як “конституційного, постійно діючого, колегіального, наглядового та регулюючого державного органу в галузі телерадіомовлення” [Там же, с. 125]. Саме на Національну раду, згідно з Законом, покладено відповідальність за “розробку та реалізацію Плану розвитку телерадіоінформаційного простору, впровадження нових технологій і проведення досліджень щодо користування радіочастотним ресурсом” [Там же, с. 137].

Низку принципів положень державної інформаційної політики було врегульовано Указами Президента України “Про вдосконалення державного управління інформаційною сферою”, “Про додаткові заходи щодо безперешкодної діяльності засобів масової інформації, подальшого утвердження свободи слова в Україні”, “Про заходи щодо захисту інформаційних ресурсів держави”, “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні”, “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” та ін. [8, с. 35–39].

Важливими для розвитку інформаційного законодавства, основою якого є свобода слова, право людини на інформацію, захист честі, гідності і ділової репутації громадянина, є постанови Верховної Ради України “Про рекомендації учасників парламентських слухань “Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи”, “Про підсумки парламентських слухань “Інформаційна політика України: стан і перспективи”, “Про парламентські слухання “Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні” та ін. [Там же, с. 26–32].

Суттєве значення для вдосконалення правових засад діяльності вітчизняних ЗМІ, на думку українського дослідника Т. Приступенко, мали також постанови Кабінету Міністрів України, що стосувалися різних аспектів діяльності вітчизняних ЗМІ, зокрема, “Про реалізацію статей 14 і 16 Закону України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”, “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”, “Про затвердження Типового положення про управління у справах преси та інформації обласної, Севастопольської міської державної адміністрації і управління преси та інформації Київської міської державної адміністрації” та інші [9, с. 123].

Результативність впливу держави на стан справ в інформаційному просторі, на переконання фахівців Державного комітету інформаційної політики,

телебачення та радіомовлення України, “в значній мірі залежить від зваженості та послідовності дій Верховної Ради і Президента України, урядових рішень, які стосуються реалізації державної інформаційної політики і регулювання інформаційних відносин” [5, с. 10]. Для оптимізації цього процесу, виходу на стратегічний план розвитку української інформаційної сфери в 2002 р. Держкомінформом України за участю провідних фахівців Національного інституту стратегічних досліджень НАНУ, Інституту журналістики Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова розробив проєкт Концепції державної інформаційної політики (далі – Концепція).

Концепцією визначено основні напрями інформаційної політики, зокрема: забезпечення конституційних прав громадян на свободу слова та діяльності в інформаційному просторі України, недопущення втручання у зміст і внутрішню організацію інформаційних процесів, створення розвиненої інформаційної інфраструктури; збереження та ефективне використання державної та комунальної власності на підприємства та інші об'єкти, які є об'єктами стратегічного значення, створення умов для розвитку та захисту прав суб'єктів права всіх форм власності на об'єкти національного інформаційного простору, розвиток ринку інформаційних ресурсів тощо; створення умов для своєчасного, якісного і ефективного інформаційного забезпечення громадян, органів державної влади та місцевого самоврядування, адміністративний, технічний, правовий захист вітчизняного інформаційного продукту.

Постановою Верховної Ради України від 3 квітня 2003 р. прийнято проєкт закону “Про Концепцію національної інформаційної політики” за основу і доручено Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації доопрацювати проєкт закону, врахувавши зауваження і пропозиції, винести його на друге читання. Уже майже десять років Україна вирішує питання прийняття закону “Про Концепцію національної (державної) інформаційної політики”. Востаннє відповідний законопроект було відкликано 5.07.2011 р. На думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, це пояснюється двома факторами: відсутністю політичної волі для ухвалення такого нормативно-правового акту та сумнівами як з боку державних чиновників, так і громадськості щодо його необхідності (не в останню чергу через вже взяті на себе Україною міжнародні зобов'язання в інформаційній сфері).

У демократичному суспільстві вважається цілком природним прагнення влади впливати на ЗМІ з метою використання їхніх можливостей для вирішення тих завдань, які вона ставить перед собою. Дослідники сфери ЗМІ справедливо застерігають, що відсутність чітко визначених меж у цій сфері суспільно-політичних відносин може призвести або до посилення елементів тоталітарності, коли домінує контроль влади над засобами масової інформації, або до псевдодемократії, коли всездозволеність ЗМІ позбавляє їх конструктивізму і ефективності.

Організаційно-правова система державного управління і захисту інформаційних ресурсів України, на думку вітчизняних науковців А. Чічановського та О. Старіша, має три рівні [3, с. 335–338]. Стратегічний – рівень ухвалення політичних рішень, нормативно правового забезпечення державної політики. Тактичний – рівень організаційного і нормативно-методичного забезпечення виконання нормативно-правових актів, координації та контролю над формуванням, поширенням і захистом інформаційних ресурсів. І виконавчий – рівень забезпечення виконання нормативно-правових актів, відомчого і територіального нагляду за встановленим порядком і правилами формування та використання інформаційних ресурсів держави.

На стратегічному рівні інформаційної політики держави:

- визначаються національні інтереси і пріоритети в інформаційній сфері, формуються правові основи побудови і розвитку системи національних інформаційних ресурсів та управління цією системою;

- відповідно до основної стратегічної мети державної інформаційної політики визначаються функції та їх розподіл між організаційними структурами, створеними для досягнення стратегічної мети;

- формуються правові і організаційні основи кадрового, фінансового та матеріально-технічного стратегічного забезпечення системи управління національними інформаційними ресурсами;

- здійснюється стратегічне прогнозування розвитку національного інформаційного простору та ухвалення політичних і політико-правових рішень щодо вдосконалення управління системою інформаційної політики держави.

На тактичному рівні центральними органами виконавчої влади здійснюються: організаційне та нормативно-методичне забезпечення виконання законодавчих актів, політичних і політико-правових рішень Президента України, Верховної Ради України Кабінету Міністрів України; координація і контроль над формуванням, використанням і захистом інформаційних ресурсів.

Прийняті за роки незалежності нормативно-правові акти в правовому і організаційному сенсі не забезпечують формування і розвиток цілісної системи державного управління та захист національних інформаційних ресурсів. Тож існує нагальна потреба принципового вдосконалення координації та узгодженості рішень і дій у системі “парламент – президент – уряд” з метою виконання конституційних повноважень з формування і реалізації інформаційної політики держави та розробки “Доктрини інформаційної безпеки України; внесення істотних змін у підходи здійснення адміністративної реформи, направленої на формування цілісної стабільної структури органів виконавчої влади; вдосконалення правових основ функціонування системи управління і захисту інформаційних ресурсів України.

Становлення та розвиток інформаційного суспільства в різних країнах, на переконання українського науковця проф. О. Гриценко, є передумовою для еволюційного переходу до наступної стадії розвитку людства, технологічною

основою якої є індустрія створення, обробки і передачі інформації [1, с. 77]. І провідна роль у формуванні інформаційного суспільства належить державі, яка координує діяльність різних суб'єктів суспільства, сприяє інтеграції людей у нове інформаційно-технологічне оточення, розвитку галузей інформаційної індустрії, забезпеченню прогресу демократії і дотримання прав особистості в умовах інформаційного суспільства.

Інформаційна взаємодія держави, суспільства і особистості найбільш оптимальна при використанні інформаційних і телекомунікаційних технологій з метою підвищення загальної ефективності діяльності державного механізму, створення інформаційно відкритого суспільства, розвитку інститутів демократії. В Україні ж, на думку дослідника, на сьогодні недостатньо цілісного розгляду процесу становлення і розвитку інформаційного суспільства в поєднанні технологічних, економічних, соціальних, правових і політичних чинників.

Усвідомлення вирішальної ролі інформаційного ресурсу державами, що прагнуть інтегруватися у світове інформаційне співтовариство у найближчому майбутньому, на думку вітчизняного дослідника Г. Піскорської, стає важливою передумовою здійснення інтеграційних процесів [6, с. 214–215]. Становлення інформаційного суспільства супроводжується потужним соціальним замовленням на ринку інформаційних послуг. Державна підтримка процесу інформатизації має забезпечуватись відповідною національною політикою. Держава повинна чітко визначити своє ставлення до проблеми і конкретизувати її і наміри в досягненні поставлених цілей.

В Україні стан і темпи впровадження новітніх інформаційних технологій не відповідають світовим тенденціям розвитку. Йдеться не лише про технічний бік інформатизації, а й про соціальні та правові аспекти інформаційної безпеки країни. В Україні існує необхідність у введенні національних пріоритетів в інформаційній сфері, які держава має контролювати. Необхідно на державному рівні захищати інформаційний ринок України, надаючи державну підтримку підприємствам, що впроваджують новітні технології в галузі інформаційного обслуговування, діяльність яких спрямована на розвиток інформаційних мереж на рівні стандартів високорозвинених країн світу.

Важливою проблемою, на думку українських дослідників, залишається ресурсне забезпечення інформаційної політики держави з формування, використання та захисту інформаційних ресурсів України. І основною причиною такої проблеми є те, що на вищому рівні державного управління чітко не визначені пріоритети і не створено систему інформаційної політики держави. Державний бюджет України передбачає фінансування тільки окремих статей витрат на розвиток інформаційної сфери – державного телебачення і радіомовлення та частково інформатизації і забезпечення інформаційної безпеки. Поза увагою розробників Державного бюджету залишається сфера формування інформаційних ресурсів і забезпечення інформаційних потреб громадян, суспільства і держави на неприбутковій основі, доходи від

комерційного використання державних інформаційних ресурсів. Аналогічно державному формуються статті витрат місцевих бюджетів на розвиток інформаційної сфери.

На сьогодні у сфері державної інформаційної політики України, окрім діючої нормативно-правової бази, функціонують: Доктрина інформаційної безпеки України; Концепція розвитку електронного урядування в Україні; Концепція розвитку телекомунікацій в Україні; Концепція формування системи національних електронних ресурсів; Концепція технічного захисту інформації в Україні; Концепція державної інформаційної політики; Концепція створення Національного громадського телебачення і радіомовлення та ін.

Цей перелік не є вичерпним (у частині документів, що втратили чинність), але, на думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, він є достатнім для аналізу процесу правового регулювання інформаційної сфери та виокремлення наступних висновків: стратегія розвитку інформаційної сфери в цілому та її частин відсутня; доктрина як декларація офіційної позиції держави виражена лише щодо безпекового виміру інформаційної діяльності. Іншими документами вищого рівня (концепціями та основними засадами) охоплені виключно напрями, пов'язані з новітніми інформаційними технологіями в їх різних виявах: управлінському, соціальному, техніко-технологічному; державне регулювання інформаційної сфери має виразний коротко- та середньостроковий характер.

З-поміж керівних документів державної політики, що визначають діяльність органів влади в інформаційній сфері, домінують програми, але відсутні стратегії, доктринально визначено лише питання безпеки, концепції та основні засади регулюють лише питання, пов'язані з новітніми інформаційними технологіями. Документів вищого рівня (доктрин, стратегій, концепцій) з гуманітарних питань (бібліотечна, архівна, книговидавничої справи, іміджу держави та офіційної комунікації тощо) – не прийнято.

У статті здійснено спробу систематизувати нормативно-правову базу з питань державної інформаційної політики України, зокрема у сфері засобів масової інформації, визначити пріоритетні напрями її вдосконалення та узагальнити основні фактори впливу на ефективність державної інформаційної політики в умовах розвитку інформаційного суспільства. Незважаючи на значну кількість прийнятих за роки незалежності різноманітних концепцій, доктрин, програм спрямованих на впорядкування інформаційної сфери, вона все ще залишається позбавленою цілісної системи стратегічного характеру. Ця проблема є частиною більш значного питання відсутності структурованої (на законодавчому рівні) ієрархії керівних документів державної політики, за якої масив керівних документів позбавлений загальної логіки.

Аналіз стратегічних документів в інформаційній сфері виявляє наявне принципове нерозуміння на законодавчому рівні того, що керівні документи державної політики не обмежуються стратегіями, програмами, планами, але й

включають доктрини, концепції та національні проекти і мають бути результатами процесу стратегічного планування.

Правовими основами розвитку інформаційного суспільства є закони і нормативні акти, що регламентують права людини на доступ до інформаційних ресурсів, технологій, телекомунікацій, захист інтелектуальної власності, недоторканність особистого життя, свободу слова та інформаційну безпеку. Тож темою подальших досліджень у розглянутій сфері може стати інформаційна безпека суспільства і особистості, яка сьогодні набуває нового статусу, перетворюючись із суто технологічної проблеми в соціальну, від вирішення якої залежить стійке функціонування сучасного українського суспільства.

Література:

1. *Гриценко О. М.* Влада інформації, її місце й роль в інформаційному суспільстві / О. Гриценко / Наукові записки Інституту журналістики. – К. : Друкарня КНУ імені Тараса Шевченка, 2000. – 141 с.
2. Інформаційне законодавство України (станом на 1 вересня 2008 року) / за ред. Тараса Шевченка, Тетяни Олексіук ; упоряд. Т. Г. Бондаренко. – К., 2008. – 356 с.
3. Інформаційні процеси в структурі світових комунікаційних систем : підручник / А. А. Чічановський, О. Г. Старіш. – К. : Грамота, 2010. – 568 с.
4. Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2006.
5. Інформаційна сфера України: стан, проблеми і перспективи : матеріали до парламент. слухань “Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні” // Держкомінформ. – К., 2002. – 80 с.
6. *Піскорська Г. А.* Інформаційна безпека та стратегії інформаційного суспільства / Г. А. Піскорська. – К., 2004. – 289 с.
7. *Почепцов Г. Г.* Від Facebook² у і гламуру до Wikileaks: медіакомунікації / Г. Г. Почепцов. – К. : Спадщина, 2012. – 464 с.
8. Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні : наук.-практ. вид. / упоряд. С. Е. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 688 с.
9. *Пристапенко Т. О.* Теорія журналістики: етичні та правові засади діяльності масової інформації : навч. посіб. / Т. О. Пристапенко. – К. : Київський університет, 2008. – 334 с.
10. Структура керівних документів державної політики в інформаційній сфері: нагальні проблеми та шляхи впорядкування. Аналітична записка. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/572/#_ftn1.
11. *Чічановський А. А.* Проблеми інформаційного простору / А. А. Чічановський // Засоби масової інформації і процеси державотворення в Україні : тези наук. конф., 29-30 березня 1994 р. – К., 1994. – С. 20.

Надійшла до редколегії 27.08.2012 р.